

CAPITULO III

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

(Naturaleza, Organización y Funcionamiento)

S U M A R I O

1.—La Seguridad Social, meta que debe ser alcanzada. 2.—Naturaleza del Seguro Social Mexicano: a) Servicio Público; b) Obligatoriedad del Seguro. 3.—Sujetos del Seguro Social. 4.—Excepciones al Seguro Social Obligatorio, definitiva y provisional: a) Cónyuge, padres e hijos menores del patrón; b) Trabajadores no asalariados o independientes; c) Trabajadores del Campo; d) Trabajadores independientes urbanos; e) Extensión a Ramas de Industrias. 5.—Los Seguros Sociales y los riesgos cubiertos. 6.—Organización y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social: a) Centralización administrativa; b) Naturaleza de la descentralización administrativa del Instituto; c) Funciones del Instituto; d) Organización Interna del Instituto: I.—La Asamblea General; II.—El Consejo Técnico; III.—La Comisión de Vigilancia; IV.—El Director General; V.—La Secretaría General; VI.—Subdirecciones, Departamentos Autónomos y Oficinas; VII.—Las Cajas Regionales y Locales. 7.—Financiamiento. 8.—Carácter fiscal de las cuotas. 9.—Preferencia del crédito. 10.—Obligaciones patronales. 11.—Prestación del servicio público encomendado al Instituto. 12.—Servicios médicos. 13.—Inversión de reservas. 14.—Procedimientos para dirimir controversias; a) Recursos de inconformidad; b) Competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. 15.—Responsabilidades y sanciones. 16.—Substitución patronal.

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
(Naturaleza, Organización y Funcionamiento)

**1.—LA SEGURIDAD SOCIAL, META QUE DEBE SER
ALCANZADA.**

La esencia de la Seguridad Social, se señala en el Anteproyecto de la Ley Mexicana, es una verdadera y racional economía del capital humano que proporciona el máximo bienestar al mayor número posible. El objetivo es audaz y la realización difícil, pero merece ser intentada. La Seguridad Social, ha sido por otra parte definida, como el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro, de allí que constituya un derecho de proyecciones universales.

Un plan integral de seguridad es de lo más complejo. Para cada categoría de personas varían las prestaciones y tienen que cambiar igualmente las aportaciones, cuotas o primas. Sin embargo, escribe el maestro mexicano Don Jesús Castorena, es posible un **abstractum** común: el plan de seguridad comprende tres partes: En primer lugar, un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo.¹

Así pues, la Seguridad Social debe entenderse como un remedio integral contra la inseguridad.

2.—NATURALEZA DEL SEGURO SOCIAL.

El Seguro Social se ha constituido en México como un ser-

1.—Cfr. Manual de Derecho Obrero, pág. 140.

vicio público nacional, con carácter obligatorio en los términos de la Ley y sus Reglamentos.

a).—**Servicio Público.**

Se ha entendido por **servicio público**, toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque además, es de tal naturaleza, que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado. En algunos preceptos legales se establece el servicio público como toda actividad mediata e inmediata estatal.¹

Por su parte el Maestro Don Gabino Fraga, define al servicio público, como una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones, que por virtud de regulación especial del Poder Público, deben ser reguladas, continuas y uniformes.² Derecho Administrativo, México, 1939.

b).—**Obligatoriedad del Seguro.**

Resulta indispensable para satisfacer la necesidad financiera y actuarial, ya que mediante este sistema logra la organización de la previsión colectiva útil a la población entera. Sólo ella hará posible los cálculos actuariales precisos, puesto que se realizará mediante la incorporación obligatoria de toda una categoría de individuos, una compensación entre los riesgos buenos y malos.³

Los seguros sociales constituyen un deber y una necesidad para el Estado, de allí su carácter de servicio público y es obligatorio toda vez que exige que aquellas personas que

1.—Cfr. Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, Ley del Timbre, Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social.

2.—Derecho Administrativo, México, 1939.

3.—Cfr. Carlos González Posada.—El Régimen de los Seguros Sociales.—Madrid, 1929.

caen dentro de los supuestos previstos por la Ley se afilien en establecimientos creados para tal efecto por el Estado, sin tener en cuenta la voluntad del particular para hacerlo.

La Exposición de Motivos de la Ley Original del Seguro Social, señala que la experiencia de los países que han implantado el Seguro Social exhibe que cuando se deja a la iniciativa individual la decisión de ponerse bajo la protección del mismo, generalmente se va al fracaso, pues el hombre, por naturaleza, no goza de amplias cualidades de previsión, habiéndose llegado, al cabo del tiempo y a costa de grandes sacrificios, a la conclusión de que mientras sea potestativo, no constituirá en realidad una forma eficaz de protección social.

3.—**SUJETOS DEL SEGURO SOCIAL.**

Ordena la Ley que es obligatorio asegurar:

I.—A las personas que se encuentran vinculadas a otra por un contrato de trabajo, cualquiera que sea la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones.

II.—A los que presten sus servicios en virtud de un **contrato de aprendizaje**; y

III.—A los miembros de sociedades **cooperativas** de producción, de **administraciones obreras o mixtas**, ya sea que estos organismos funcionen como tales, conforme a derecho o sólo de hecho. *Ejidatario, comuneros, industrias familiares,*

4.—**EXCEPCIONES AL SEGURO OBLIGATORIO, DEFINITIVA Y PROVISIONAL.**

a).—**Cónyuge, padres e hijos menores del patrón.**

Están exceptuados del Seguro Obligatorio, el cónyuge, los padres, y los hijos menores de dieciséis años, del patrón aun cuando figuren como asalariados de éste.

b).—**Trabajadores no asalariados o independientes.**

En tanto el Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determina las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social, están exceptuados los trabajadores:

- 1.—Al servicio del Estado.¹
 - 2.—Las empresas de tipo familiar.
 - 3.—Los trabajadores a domicilio.
 - 4.—Del campo.
 - 5.—Temporales; y
 - 6.—Eventuales.
- c).—**Trabajadores del Campo.**

De acuerdo con las recientes Reformas a la Ley del Seguro Social, quedan incluidos entre los trabajadores del campo, los miembros de las sociedades cooperativas de producción, los de las sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal, las que se considerarán como patrones para los efectos legales. Se establece el **sistema bipartita**, para los ramos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, debiendo pagar el 50% dichas entidades y el otro 50% corre a cargo del Estado. En consecuencia se autoriza a los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal y a los Regionales, para conceder créditos distintos de los de Avío o refacción, para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas en donde se haya extendido o extienda el Sistema.

1.—**Nota.** Con fecha 30 de diciembre de 1959, fué creado como positiva realización de nuestra Legislación Social el **Instituto de Seguros y Servicios Sociales**, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Puede asimismo implantarse el Seguro Obligatorio de los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas, no pertenecientes a las sociedades antes señaladas, mediante Decreto del Ejecutivo Federal a propuesta del Instituto, debiéndose determinar: a).—**Fecha de implantación y modalidades** del Seguro para los grupos que deban ser incluidos; b).—**Circunscripción territorial** que abarque; c).—**Fijación de cuotas** y contribuciones a cargo de los asegurados y del Gobierno Federal para cubrir las prestaciones que correspondan a las necesidades sociales de estas personas; y d).—**Procedimiento de inscripción y cobro**, tomando en cuenta los ingresos mismos de los ejidatarios y pequeños propietarios.

d).—**Trabajadores Independientes Urbanos.**

Autoriza la Ley asimismo al Ejecutivo, a extender el Régimen Obligatorio del Seguro a los **Trabajadores Independientes urbanos**, tales como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que les fueren similares, teniendo en consideración los cálculos y estadísticas financieras, económicos sociales y las necesidades sociales y particulares de cada grupo.

e).—**Extensión a Ramas de Industria.**

Por otro lado, debemos igualmente anotar la posibilidad de extender los beneficios del Régimen a **ramas de industria**, en las circunscripciones territoriales en que no se hubiere implantado aún, siempre que se cumplan con las condiciones señaladas por la Ley y Reglamentos.

5.—**LOS SEGUROS SOCIALES Y RIESGOS CUBIERTOS.**

El Régimen del Seguro Social Mexicano Obligatorio, comprende, según expresamente lo declara la Ley, los siguientes seguros:

- I.—Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- II.—Enfermedades no profesionales y maternidad.
- III.—Invalidez, vejez y muerte.
- IV.—**Cesantía en edad avanzada.**

Además, cabría señalar la existencia del "**Seguro Facultativo**" y de los "**Seguros Adicionales**", la "**Continuación Voluntaria en el Seguro**" y la "**Dote**", ó ayuda para el matrimonio independientemente de otras prestaciones que serán objeto de un examen detallado y comentario en cada uno en particular en el capítulo siguiente, aun cuando dejaremos de una vez dicho que se ha considerando que estos riesgos son los que causan mayores estragos a los sectores populares, tanto por el número de víctimas, como por el impacto económico que implican.

6.—**ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

Señala nuestra Ley que para la organización y administración del Seguro Social, se crea con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará **Instituto Mexicano del Seguro Social**.

a).—**Centralización Administrativa.**

Conforme a lo expresamente establecido por nuestra Constitución Político-Social, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más poderes en manos de una sola persona, sino en los casos de excepción precisamente señalados por nuestra Ley Fundamental. Podríamos decir que conforme a la doctrina moderna no se trata en realidad de tres poderes, sino de diversas funciones, ya que en realidad son tres poderes distintos y un solo poder verdadero. El Legislativo ordena a la sociedad, mediante disposiciones de carácter general y abstrac-

to, fundadas en las necesidades y aspiraciones colectivas, procurando un orden regido por los valores sociales. El Judicial, tiene como finalidad resolver las controversias dentro de la Ley que se suscitan con motivo de la aplicación de ésta a casos concretos, teniendo como principios rectos la equidad. El Ejecutivo, en fin, provee a la esfera administrativa la exacta aplicación de la Ley, teniendo, en consecuencia encargado la prestación de los servicios públicos.

Ahora bien, el Ejecutivo adopta generalmente una doble organización: a).—La Centralizada, en donde quedan comprendidas las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos y b).—La Descentralizada, ya sea mediante la clásica distinción por territorio, servicio y colaboración, a la que agregaríamos las Comisiones Autónomas del Poder Ejecutivo. Precisamente la Organización señalada por la Ley para el Instituto Mexicano del Seguro Social es la descentralización por servicio.

El órgano de relación del Poder Ejecutivo es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como originalmente le correspondió, señalándose posteriormente a la Secretaría de Economía Nacional. En la fracción XIII del Artículo 15 de la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se dice: "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos: "Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social".

b).—**Naturaleza de la Descentralización Administrativa del Instituto.**

La Exposición de Motivos de la Ley nos da las razones de la descentralización: "Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran: 1o.—Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización. 2o.—Democracia efectiva en la organización

del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo. 3o.—Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos y 4o.—Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

Diversas características se han señalado a la descentralización administrativa, pudiendo entre ellas destacar las siguientes:

- a).—Generalmente se establecen como organismos autónomos a través de una Ley que los crea.
- b).—Se les dota de personalidad jurídica propia.
- c).—Cuentan para cumplir sus fines con un patrimonio determinado.
- d).—Que puede ser afecto a un servicio público.
- e).—Administrado por el Organismo de Gobierno propio.
- f).—Bajo la vigilancia de la autoridad central.
- g).—Vinculada al Poder Público a través de una de sus dependencias.

Se ha dicho también que estos organismos gozan de una **autonomía orgánica** y una **autonomía técnica**, ya que tienen la facultad, por un lado, de reglamentar su funcionamiento y organización y por otro lado, corresponde a una especialidad de un servicio público específico.

No está demás que citemos textualmente la definición establecida por el artículo 2o. de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 31 de diciembre de 1947, que dice: "Son organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a).—Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participación en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b).—Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Para la existencia de la persona jurídica moral o colectiva, se requieren como elementos: a).—Un conjunto de personas, b).—Que se vinculan mutuamente, c).—A un fin determinado, d).—De una manera más o menos permanente, e).—Bajo autoridad común y desde el punto de vista del Derecho Positivo, f).—Que sea reconocida por el Estado. Precisamente el artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en su fracción II: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley" y agrega en los artículos 25 y 27 que las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la Ley o conforme a sus escrituras constitutivas y estatutos.

Se ha dicho que para que un servicio público se constituya en una persona distinta al Estado, es preciso que este servicio corresponda a un grupo de intereses colectivos y permanentes, distintos a los que el Estado genuinamente asume. Por otra parte hay que tener presente que la exigencia de la moderna administración del Estado conduce a la creación de entidades públicas, que asumen la gestión de servicios descentralizados. Estos servicios del Estado pueden descentralizarse, personalizándolos en Institutos, cuando estos servicios corresponden a un grupo de intereses colectivos y permanentes, pero aquellos servicios que impliquen sig-

no de soberanía no pueden ser aislados de los órganos de gestión. El titular del patrimonio adscrito al servicio es la Institución misma. Por otro lado, por la idea del servicio dominante en el establecimiento público, su patrimonio tiene este carácter. Un Instituto descentralizado de servicio público debe atender las necesidades de los beneficiarios, mediante las atribuciones que tiene encomendadas. Participando de la Organización del Estado, puede como entidad distinta, ya que tiene personalidad, patrimonio y vida propia, oponerse a él mismo, cuando los intereses que le fueron encomendados lo imponga. Sin embargo, esta idea ha sido muy discutida no sólo en la doctrina sino por nuestro más Alto Tribunal de Justicia, pero como ejemplo podría ponerse el caso de exigir el pago de las contribuciones a que está obligado el Estado, en virtud de la Ley que creó al Instituto.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social, concurren los caracteres de la Institución, tal como lo ha entendido la doctrina: a).—Una función o servicio predeterminado por un plan y regulado por una norma, b).—Un patrimonio adscrito para sufragar el servicio, independientemente del de los administradores y destinatarios, c).—Una Norma u ordenamiento heterónomo, otorgado, valedero para todo aquel que utiliza el servicio, aunque no entró en el Instituto por personal arbitrario, ni colaboró en la elaboración del ordenamiento que lo rige, d).—Unos órganos de gestión: los previstos en el artículo 109 y siguientes de la Ley".¹

c).—**Funciones del Instituto.**

De acuerdo con lo que establece el Artículo 107 de la Ley, las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a).—Administrar las diversas ramas del Seguro Social.
- b).—Otorgar las prestaciones que establece la Ley del Seguro Social.

1.—Cfr. México y la Seguridad Social, Tomo II, Pág. 91.

- c).—Recaudar los recursos económicos y realizar la política de inversiones de los Seguros Sociales.
- d).—Organizar sus dependencias y expedir sus Reglamentos internos.
- e).—Difundir los conocimientos y práctica de la previsión social.
- f).—Establecer, supervisar y clausurar las Cajas Regionales y Locales.
- g).—Establecer farmacias, casas de recuperación y reposo y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esta naturaleza.
- d).—**Organización Interna del Instituto.**

Los órganos del Instituto, para el cumplimiento de la noble misión que le está encomendada son:

- I.—La Asamblea General.
- II.—El Consejo Técnico.
- III.—La Comisión de Vigilancia.
- IV.—El Director General.

I.—**LA ASAMBLEA GENERAL.**—Es la autoridad suprema del Instituto y está integrada por treinta miembros designados: diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de trabajadores. Duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos. El Ejecutivo de la Unión es el encargado de establecer las bases para determinar las Organizaciones de Trabajadores y de Patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General y tiene además facultad de calificar la elección.